
Anhörung Bayerischer Landtag: ANKER-Einrichtungen in Bayern

Sehr geehrte Damen und Herren

Ich danke für die Gelegenheit eine Stellungnahme abzugeben. Dabei konzentriere ich mich auf einige Aspekte.

1.1.

Weder das AsylG noch die bayerischen Bestimmungen des Aufnahmegesetzes und der DV Asyl kennen den Begriff der ANKER-Einrichtung. Vielmehr wird dort der Rechtsbegriff der „Aufnahmeeinrichtung“ verwendet.¹ Das Bayerische Staatsministerium des Inneren, für Sport und Integration (künftig BayIM) sieht die Rechtsgrundlage für die Errichtung von ANKER-Einrichtungen in § 44 Abs. 1 AsylG und Art. 2 AufnG.² Dies ist zutreffend, aber zu kurz gegriffen.

Denn die ANKER-Zentren sollen nicht nur Aufnahmeeinrichtung sein, sondern „Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtung“.³ Die unpräzise Herleitung führt in der Praxis zur Gleichsetzung der ANKER-Zentren mit den Aufnahmeeinrichtungen. So führt das Bay. IM aus, Asylbewerber und Geduldete sei jede Erwerbstätigkeit untersagt „solange sie zum Wohnen in einer Aufnahmeeinrichtung (ANKER) verpflichtet sind“⁴ Damit wird ignoriert, dass in den ANKER-Einrichtungen nicht nur 188 Schutzberechtigte als sogenannte Fehlbeleger leben, sondern auch 579 Personen, die keinen Asylantrag gestellt

¹ Sh. §§ 44,47 AsylG; § 4 DVAsyl; Art. 2 AufnG

² Antwort des Staatsministeriums vom 14.4.2019 auf schriftliche Anfrage, LT Drs.18/1695, Fr. 1.1.

³ Koalitionsvertrag vom 12.3.2018 S. 107, abrufbar unter <https://is.gd/koalition2018>

⁴ Antwort des Staatsministeriums vom 12.4.2019 auf schriftliche Anfrage, LT Drs.18/1698, Fr. 5.2 und 5.3

haben ⁵ und 42 Personen in den in die ANKER-Zentren integrierten Ausreiseeinrichtungen.⁶ Hinzu kommt des Weiteren eine nicht unerhebliche Zahl von Personen, die in den in den Zentren integrierten Gemeinschaftsunterkünften leben⁷ sowie eine unbekannte Anzahl von Menschen, die nach den Regelungen der §§ 48 - 50 Abs. 1 AsylG bereits zu entlassen waren. Jedenfalls das generelle Arbeitsverbot des § 61 Abs. 2 AsylG gilt nicht für alle Bewohner des ANKER; zudem sind die vielfältigen Beschränkungen, denen alle Bewohner in gleicher Weise unterschiedslos unterworfen sind, nicht nur teilweise sach-, sondern auch unverhältnismäßig und damit rechtswidrig.

1.4.

Es gibt keine Statistik der Verfahrensdauer in den ANKER-Zentren. Zwar spricht das BAMF in einer Pressemitteilung⁸ vom 20.12.2018 von einer Verfahrensdauer „zur Bearbeitung von Asylverfahren“⁹ im ANKER-Zentrum Dresden von weniger als drei Monaten, doch erklärt andererseits der Präsident des BAMF in einem Interview¹⁰ voller Stolz, die Verfahrensdauer insgesamt betrage bei den sogenannten Jahresverfahren ¹¹ 3,1 Monate.

Ein deutlicher Unterschied ist da nicht erkennbar.

Nach meinem Eindruck und Berichten der Sozialarbeiter/innen vor Ort werden tatsächlich viele Asylverfahren (auch) in den ANKER-Zentren schneller bearbeitet,

⁵ Am 31.1.2019 lt. schriftlicher Antwort vom 14.4.2019, FN 2, Fr. 2.2

⁶ Schriftliche Antwort vom 14.4.2019, FN 2, Fr. 2.1. Für den ANKER Oberbayern befindet sich die Ausreiseeinrichtung danach im Aufbau.

⁷ Die zum ANKER Oberbayern zählende Unterkunft in der Neuburger Straße wird auch als GU verwendet und als „besondere GU“ bezeichnet. Zur Begründung hat das BayIM zur Vorgängereinrichtung des „Transitzentrums“ auf eine schriftliche Anfrage der Abgeordneten Hiersemann ausgeführt, diese Praxis diene „zum einen der Entlastung der Kommunen und zum anderen der erleichterten Rückführung abgelehnter Asylbewerber“ (Antwort vom 26.4.2018, V 5/V0013.05-2/924)

⁸ <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2018/20181220-am-ANKERzentrum-dresden.html>

⁹ Das Asylverfahren beginnt mit der Asylantragstellung. Hinzuzuzählen sind demnach die Zeiten der Sachbearbeitung bei den Ausländerbehörden/Regierungen zur Registrierung, Identitätsfeststellung, Fingerabdrucknahme, bei den Jugendämtern etc., die vorgeschaltet sind.

¹⁰ <http://www.bamf.de/DE/Service/Top/Presse/Interviews/20190705-interview-sommer-faz/interview-sommer-faz-node.html>

¹¹ Das sind die seit einem Jahr gestellten Asylanträge.

doch liegt das weniger an der Organisationsform, als vielmehr an den Herkunftsländern und der besseren Personalausstattung.

Bei Personen aus sicheren Herkunftsländern und aus solchen mit einer hohen Schutzquote sowie bei Dublin-Fällen fand auch bisher eine beschleunigte Sachbearbeitung statt- schon deshalb, weil sich der Vortrag der Menschen oft ähnelte und eine gesicherte Rechtsprechung die Entscheidung erleichterte. Deutlich wird das in den Fällen, in denen ein Verfahren gem. § 30a AsylG durchgeführt wurde. Die durchschnittliche Verfahrensdauer dieser Verfahren betrug dabei in Ingolstadt-Manching im 1. Quartal 2018 2,0 Monate und im 2. Quartal 1,4 Monate, in Bamberg 2,3 Monate im 1. Quartal und 2,0 im 2. Quartal 2018¹².

Kurz: Die Bearbeitungsdauer hat insgesamt abgenommen – eventuell auch, aber nicht nur in den ANKER-Einrichtungen. Eine eventuelle geringfügige Beschleunigung der Verfahren in den ANKER-Zentren ist aber mit erheblichen Nachteilen erkauft (hierzu später) .

1.5.

Beschleunigen lassen sich büro-technischen Verfahrensabläufe, wie etwa die Identitätsklärung, die Gesundheitsuntersuchung die Zuweisung zu einem bestimmten Aufenthaltsbezirk etc. Die früheren Mängel und Verzögerungen sind, was zu begrüßen ist, mittlerweile beseitigt.

Nicht beschleunigen lässt sich das eigentliche Asylverfahren beim BAMF, jedenfalls dann, wenn man eine Verfahrens-Praxis zu Grunde liegt, die der besonderen Situation von Geflüchteten gerecht wird und das Ziel eine richtige Entscheidung ist. Denn geflüchtete Menschen brauchen, um ihr Schicksal vortragen zu können, Informationen, Zeit und eine einfühlsame Sachbearbeitung. **Informationen** sind nötig, da die meisten der Asylantragsteller aus fremden Kulturen mit einem völlig anderen Verfahrensrecht kommen. Hinzu kommt, dass viele aus bildungsfernen Schichten stammen. Wer als Bauer aus Afghanistan oder Hausfrau aus Syrien nie mit Behörden zu tun hatte, versteht die Verfahrensabläufe

¹² Antwort der Bundesregierung auf schriftliche Anfrage BT Drs .19/3861 S.21 bis 23, insgesamt wurden in den beiden Einrichtungen in den beiden Quartalen 265 Personen im 30 a-AsylG-Verfahren entschieden

auch dann nicht, wenn man sie zu erklären versucht. Man muss nicht nur – wie derzeit aber Usus – das Verfahren mit Schautafeln darstellen, sondern sich das Anliegen und das Schicksal der betroffenen Personen anhören, um ihnen zu helfen, sich im Verfahrensdickicht der verschiedenen Akteure zurechtzufinden.

Zeit ist erforderlich, damit die Menschen, die alle ein schweres Schicksal und eine schwierige Flucht hinter sich haben, diese Umstände verarbeiten können, zur Ruhe kommen, sich besinnen können und Ziele für die neue Situation entwickeln und gegenüber den Behörden formulieren können. Ein hoher Prozentsatz der Menschen ist traumatisiert. Für diese gilt dies im Besonderen.

Eine **einfühlsame Sachbearbeitung** ist nicht nur bei traumatisierten Menschen erforderlich sondern generell. Um das Asyl-, Europa-, und menschenrechtliche Schutzversprechen einzulösen, muss nicht nur auf die oben wiedergegebenen Informations- Defizite und Befindlichkeiten Rücksicht genommen werden, sondern auch bedacht werden, dass viele Informationen über die Herkunftsländer spärlich, widersprüchlich und Interessengeleitet sind, dass die Kommunikation im Regelfalle nur mittels Dolmetscher (und damit verfälscht) möglich ist und nicht zuletzt, dass unsere Vorstellungen und Beurteilungen dem hiesigen Erfahrungsschatz entspringen und nicht unbedingt der Sichtweise der Asylbewerber -aber auch der Verfolger- entspricht.

Kurz: eine relevante Verfahrensbeschleunigung kann auch in den ANKER-Zentren nicht erreicht werden, wenn man sachgerechte Verfahren will.

1.6.

Die erwähnten Restriktionen haben keine positiven Wirkungen im Hinblick auf einen Beschleunigungseffekt.

Sie sorgen aber dafür, dass

- traumatisierte Menschen weiter geschädigt werden
- bislang nicht traumatisierte Flüchtlinge nach einem längeren Aufenthalt in großen, abgeschlossenen Einrichtungen krank werden und eine Integrations- und Anpassungsmotivation verlieren,
- Aggressionen gegen Mitbewohner und das Bewachungspersonal entstehen.

1.7.

Nein

1.8.

Nein

1.9.

Ja

Die Schutzquote ist in den ANKER-Einrichtungen niedriger als die bundesweite Gesamtschutzquote.

Zwar gibt es keine unmittelbare statistische Erhebung des Bundesamtes für die ANKER-Zentren, doch lässt sich dies aus der schriftlichen Antwort der Bundesregierung auf die Anfrage zur ergänzenden Asylstatistik für das Jahr 2018¹³ eindeutig entnehmen.

Danach beträgt die Schutzquote

für Afghanistan

Bundesweit	52,1 %
in Bayern	57,1 %
in Deggendorf	34,9 %
in Manching	34,7 %

für Irak

bundesweit	45,9 %
in Bayern	33,2 %
in Deggendorf	40,8 %

für Iran

bundesweit	34,3 %
in Bayern	15,0 %
in Zirndorf	13,8 %
in Bamberg	6,7%

für Somalia

bundesweit	65,8 %
in Bayern	53,6 %
in Zirndorf	24,4 %

für Nigeria

bundesweit	23,7 %
in Bayern	20,8 %
in Manching	7,8 %

¹³ vom 25.3.2019, BT-Drs. 19/8701

in Zirndorf 13,8 %¹⁴

Damit steht fest, dass die Schutzquote stets unter dem Bundesdurchschnitt liegt und (mit Ausnahme des Irak) auch unter der bayerischen Schutzquote.

Die Schutzquote für alle Länder beträgt in Manching 13,7 % gegenüber 22,7 % der bundesweiten Referenz-Schutzquote (Abweichung 9 %). In Zirndorf beträgt die Schutzquote 40,7 % gegenüber bundesweit 49,7 (Abweichung 9 %), in Regensburg beträgt die Schutzquote 23,9 % gegenüber 32,5 % bundesweit (Abweichung 8,6 %).¹⁵ Eine Erklärung hierfür kann das Bundesinnenministerium nicht liefern und mutmaßt, dass „individuelle Merkmale“ hierfür verantwortlich seien. Dieses ist schon deshalb nicht überzeugend, weil die Schutzquote nicht nur bei einzelnen Herkunftsländern, sondern insgesamt erheblich vom Bundesdurchschnitt differiert.

Ich mache dafür im wesentlichen drei Ursachen verantwortlich:

1. die mangelnde Beratung der Asylsuchenden (hierzu siehe unten) und
2. das Klima in den ANKER-Zentren, das nicht nur die dort Untergebrachten demotiviert und aggressiv macht, sondern reflexiv auch Auswirkungen auf die Anhörungen und infolgedessen die Entscheidungen hat und
3. das Zusammenwirken zwischen den vorgenannten Punkten und der Schnelligkeit des Verfahrens.

Will man richtige und gerechte Entscheidungen, müssen die unter 1.5. geschilderten Bedingungen gegeben sein. Dies ist in den ANKER-Zentren nicht der Fall. Die Folge sind niedrigere Anerkennungsquoten und damit mehr falsche Entscheidungen.

2.2.

In den ANKER-Zentren gibt es keine wirksame Asylverfahrensberatung.

¹⁴ Dass verschiedene ANKER-Einrichtungen aufgeführt sind liegt darin, dass nicht alle Länder in allen Einrichtungen vertreten sind

¹⁵ Antwort auf Frage 5, sh. FN 13

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge führt zwar eine allgemeine Gruppen-Beratung durch, die versucht den Menschen den Verfahrensablauf¹⁶ zu erklären. Das genügt jedoch schon deshalb nicht, weil viele Geflüchtete aus einfachen Bevölkerungsschichten stammen und aus Ländern, in denen der Behörden Kontakt nicht durch das jeweilige Individuum erfolgt.¹⁷ Wer nie mit Behörden zu tun hatte, versteht auch nach Erklärung selbst einfache Abläufe nicht. Vor allem aber kann er nicht „auf Augenhöhe“ agieren.¹⁸ Hinzu kommt, dass die Menschen kein Wissen darüber haben, was relevant ist. Zwar wurden viele von Schleusern gebrieft – aber mit Halbwahrheiten und Lügen. Da die Schleuser es immerhin geschafft haben, die Geschleusten nach Deutschland zu bringen und viel Geld bezahlt wurde, genießen sie bei den Geflüchteten einen gewissen Vertrauens-Vorschuss. Es braucht deshalb eine Gegen-Information durch eine Vertrauens-Person oder Institution, damit die Flüchtlinge deren Ratschläge verwerfen und mit der (manchmal nicht so spektakulären, dennoch aber für einen Schutzanspruch ausreichenden) Wahrheit herausrücken.

Hierzu muss man sich mit jedem Einzelnen befassen. Es muss eine Vertrauensbasis hergestellt werden, die an den Herkunfts-Gepflogenheiten anknüpft – und das braucht Zeit. Da die meisten der Geflüchteten schlechte Erfahrungen mit dem Staat und staatlichen Bediensteten¹⁹ gemacht haben, darf die Vertrauensperson nicht im staatlichen Dienst stehen, sondern muss unabhängig sein.

Rechtsanwälte sind die hierfür prädestinierten Personen. Nur die wenigsten der Geflüchteten in den ANKER-Zentren haben jedoch Zugang zur zu ihnen. Der wesentliche Grund hierfür ist die Abgeschiedenheit vieler ANKER-Zentren, die Schnelligkeit, mit der die Anhörungen terminiert werden und die Mittellosigkeit der Asylbewerber. In Manching, Deggendorf oder Bamberg gibt es nicht genügend

¹⁶ Auf den individuellen Vortrag wird bei der Beratung nicht eingegangen

¹⁷ In vielen Ländern ist das eine selbstverständliche Aufgabe der Ehemänner oder männlicher Verwandter, so dass Frauen oft völlig hilflos sind. In vielen Ländern ist es üblich und ratsam, Behördenangelegenheiten einem Vermittler anzutragen.

¹⁸ Es ist eine allgemeine Erfahrung der Rechtsanwälte und ehrenamtlichen Betreuer, dass viele Asylbewerber sich gegenüber den Bundesamts-Anhörern unterwürfig verhalten und versuchen, vermeintliche Erwartungen zu erfüllen. Die wenigsten wagen es, bei Konflikten zu widersprechen. Die vorgefertigten Fragen, wie, ob alles richtig übersetzt wurde und ob es Verständigungsprobleme gab, werden selbst dann entsprechend den darin liegenden Erwartungen abwiegelnd beantwortet, wenn es tatsächlich Probleme gab.

¹⁹ Diese waren entweder Verfolger oder zumindest Schmiergeldempfänger, denen es vor allem um ihr eigenes Geschäft ging

spezialisierte Anwälte, die bereit wären, die anwaltliche Vertretung der Geflüchteten in den ANKER-Zentren zu übernehmen. Hinzu kommt, dass ihre Bezahlung nicht gesichert ist. Das Instrument der Beratungshilfe ist für Asylverfahren nicht geeignet²⁰ und dramatisch unterbezahlt, sodass man allenfalls einige Asylbewerber auf dieser Grundlage beraten kann, weil man mit anderen Klienten das Geld für die Bürokosten verdienen muss.

Die in den Einrichtungen vorhandenen Sozialdienste der Caritas und Inneren Mission haben ihren Schwerpunkt in der Sozialberatung. Eine Rechtsberatung hinsichtlich der Asylverfahren ist zwar zulässig²¹, bildet aber eher eine Randaufgabe, die schon aufgrund der personellen Ausstattung eher als Nothilfe denn als eigentliche Aufgabe gesehen wird.

Ehrenamtlichen Initiativen, wie dem sogenannten „Infobus“²² wurde jetzt der Zugang verweigert.²³ Nur die wenigsten Menschen finden jetzt den Weg zu dem auf öffentlichen Straßen geparkten Infobus. Gleiches gilt für das Angebot einer unentgeltlichen Beratung durch Münchner Rechtsanwälte/innen in Zusammenarbeit mit der Diözese München-Freising in Ingolstadt.

Kurz: die meisten der Asylbewerber in den ANKER-Einrichtungen werden in die Anhörung geschickt, ohne vorher beraten zu worden zu sein oder zu wissen, worauf es bei diesem „Interview“ ankommt, wie sie sich verhalten sollen und welche Rechte sie haben. Das Ergebnis ist eine überdurchschnittlich hohe Ablehnungsrate.

2.2.1. und 2.2.2.

Sowohl die EU-Grundrechte-Charta und die Europäische Menschenrechtskonvention als auch unions-sekundäre Richtlinien gewähren

²⁰ Zumal manche Rechtspfleger darauf verweisen, dass die Ausländer die erforderliche Beratung auch bei den Behörden erhalten könnten und Beratungshilfe schon deshalb verweigern.

²¹ In der Vergangenheit wurde dies seitens des Sozialministeriums in Frage gestellt.

²² Betrieben vom Münchner Flüchtlingsrat und Amnesty International. Es handelt sich um ein umgebautes Wohnmobil, das in die Einrichtungen fuhr (soweit ein Hof vorhanden war) und im Bus Beratungen anbot. Das wurde 15 Jahre lang praktiziert und dann mit fadenscheinigen Gründen von der Regierung von Oberbayern untersagt.

²³ Hierüber ist ein Rechtsstreit anhängig (VG München, M 30 K 18.876). Im Rahmen dieses Rechtsstreits erklärte sich die Regierung von Oberbayern bereit, den Mitarbeitern des Infobusses dann den Zugang in die ANKER-Einrichtungen zu gestatten, wenn ihnen von einem Geflüchteten ein Mandat erteilt wurde oder sie von Dritten gebeten wurden, den Bewohner des ANKER-Zentrums aufzusuchen und dieser den Besuch wünscht. Obwohl dies in der mündlichen Verhandlung vom 6.7.2019 zu Protokoll erklärt wurde, klappt die Umsetzung nach Aussagen der Mitarbeiter des Infobusses bis heute nicht.

Verfahrensrechte für Geflüchtete. Danach haben nicht nur die Empfänger, sondern auch die Erbringer von rechtlicher und anderer Beratung ein eigenes Recht, diese möglichst effektiv anbringen zu können. Die Garantie eines rechtsstaatlichen Verfahrens ist ein Kernelement der europäischen Werteordnung. Ein entscheidendes Element eines rechtsstaatlichen Verfahrens ist der Zugang zu unabhängiger Beratung. Nur wer versteht, wie das Verfahren abläuft, was entscheidungserheblich ist und wer entscheidet, ist selbstbestimmtes Subjekt des Verfahrens und nicht bloßes Objekt staatlicher Gewalt.

Der Zugang zu Recht und einem fairen Verfahren ist sowohl durch die EU-Grundrechte-Charta (GRC) als auch durch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) geschützt. Art. 47 GRC enthält das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht. Art. 47 Abs. 2 S. 2 GRC sieht vor, dass jede Person das Recht hat, sich beraten, verteidigen und vertreten zu lassen. Art. 6 EMRK, der jedenfalls aufgrund straf- und zivilrechtlicher Implikationen der Entscheidung im Asylverfahren eine Vorwirkung entfalten und deshalb anwendbar sein muss,²⁴ garantiert jeder Person das Recht auf ein faires Verfahren. Art. 13 EMRK enthält das Recht auf eine wirksame Beschwerde. Im Hinblick auf dessen Auslegung nimmt der EGMR die besonderen Umstände im Einzelfall in den Blick und stellt die Frage, ob der Zugang zur Einlegung eines Rechtsbehelfs ohne rechtliche Unterstützung überhaupt möglich wäre. Wird dies verneint, muss zwingend rechtliche Unterstützung gewährt werden.²⁵ Das Unionsrecht hat mit den Richtlinien 2013/33/EU (Aufnahmerichtlinie) und 2013/32/EU (Verfahrensrichtlinie) zwei Instrumente geschaffen, welche diese rechtsstaatlichen Garantien näher ausformen.

In Erwägungsgrund Nummer 22 der Verfahrensrichtlinie wird festgestellt, dass es zum Zweck der ordnungsgemäßen Durchführung des Asylverfahrens förderlich ist, wenn die Antragsteller über dieses Verfahren informiert sind. Deshalb sollen die Mitgliedstaaten diesbezüglich Informationen bereitstellen. Ausdrücklich ermöglicht die Richtlinie, dass diese Informationen auch durch Nichtregierungsorganisationen, nicht nur durch staatliche Stellen gewährt werden. Erwägungsgrund Nummer 23 der Aufnahmerichtlinie erstreckt diese

²⁴ vgl. Hilb, Effektiver Zugang zu Recht, Beilage zum Asylmagazin 7 - 8/2017, S. 4 m. w. N.

²⁵ vgl. Hilb, ebd.; EGMR, Urteil vom 21.1.2011; EGMR, Urteil vom 2.2.2012 – I. M. gegen Frankreich, 9152/09

Informationspflichten auf das Rechtsbehelfsverfahren und unterstreicht das Recht der Antragsteller, in jeder Phase des Verfahrens Rechtsberatung konsultieren zu dürfen. Erwägungsgrund Nummer 25 der Aufnahmeleitlinie schließlich betont die Notwendigkeit von effektivem Zugang zum Verfahren für die ordnungsgemäße Feststellung der individuellen Schutzbedürftigkeit. Ein ausdrücklich erwähntes Verfahrensrecht besteht in diesem Zusammenhang in der Möglichkeit zur Kontaktaufnahme mit Organisationen, die Antragstellern Rechtsberatung anbieten, sowie in dem Recht auf die Möglichkeit der Hinzuziehung eines Rechtsberaters. Art. 8 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie beschäftigt sich mit Informations- und Beratungsleistungen an Grenzübergangsstellen, wozu auch Transitzone und damit auch die Dublin-Zentren zählen. Danach haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass „Organisationen und Personen, die Beratungsleistungen für Antragsteller erbringen, effektiven Zugang zu Antragstellern in (...) Transitzone erhalten.“ Zugangsbeschränkungen sind nur aus Gründen der öffentlichen Sicherheit möglich, dürfen aber den Zugang nicht erheblich behindern oder unmöglich machen.

Art. 12 Abs. 1 lit. c der Verfahrensrichtlinie garantiert Antragstellern die Möglichkeit, mit Organisationen, die für Antragsteller (...) Rechtsberatung erbringen, Verbindung aufzunehmen.

Art. 19 Abs. 1 der Verfahrensrichtlinie verstärkt das Recht der Antragsteller auf Auskünfte und Informationen und verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, zu gewährleisten, dass in erstinstanzlichen Verfahren Antragsteller unentgeltliche rechts- und verfahrenstechnische Auskünfte erteilt werden. Art. 20 Abs. 1 der Verfahrensrichtlinie erstreckt dieses Recht auf das Rechtsbehelfsverfahren.

Art. 21 der Verfahrensrichtlinie konkretisiert die Voraussetzungen für die unentgeltliche Erteilung von Rechts- und verfahrenstechnischen Auskünften und die unentgeltliche Rechtsberatung. Nach Absatz 1 können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass Nichtregierungsorganisationen die Auskünfte gemäß Art. 19 erteilen. Art. 21 Abs. 4 behandelt Beschränkungsmöglichkeiten dieser Verfahrensrechte. Danach können die Mitgliedstaaten für diese Rechte eine finanzielle oder zeitliche Begrenzung vorsehen, nicht jedoch eine örtliche. In jedem Fall ist eine willkürliche Beschränkung verboten.

Art. 22 der Verfahrensrichtlinie expliziert und konkretisiert den Anspruch auf Rechtsberatung in allen Phasen des Verfahrens. Danach erhalten Antragsteller in

allen Phasen des Verfahrens „effektiv Gelegenheit, auf eigene Kosten einen Rechtsanwalt oder sonstigen nach nationalem Recht (...) zulässigen Rechtsberater (...) zu konsultieren.“ Nach Art. 22 Abs. 2 können die Mitgliedstaaten Nichtregierungsorganisationen erlauben, Antragstellern diese Rechtsberatung zu gewähren.

Art. 23 Abs. 2 der Verfahrensrichtlinie schließlich stellt klar, dass den Antragsteller unterstützende Rechtsberater zum Zweck der Beratung Zugang auch zu abgeschlossenen Bereichen wie Transitzonen erhalten.

Art. 18 der Aufnahmerichtlinie befasst sich mit den Modalitäten der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen. Im Zusammenhang mit der Unterbringungsverpflichtung stellt Art. 18 Abs. 2 der Aufnahmerichtlinie klar, dass auch bei einer Unterbringung als Sachleistung die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen haben, dass die Antragsteller „die Möglichkeit haben, mit Verwandten, Rechtsbeistand oder Beratern, (...) einschlägigen nationalen und internationalen Organisationen (...) in Verbindung zu treten“ (Art. 18 Abs. 2 lit b), und dass „(...) Rechtsbeistand oder Berater (...) Zugang erhalten um den Antragstellern zu helfen“ (Art. 18 Abs. 2 lit c.). Der Zugang darf nur aus Gründen der Sicherheit der betreffenden Räumlichkeiten oder der Antragsteller eingeschränkt werden.

Weder die Aufnahmerichtlinie noch die Verfahrensrichtlinie wurde bis zu den jeweiligen Umsetzungsfristen am 20.06.16 umgesetzt. Nicht umgesetzte Bestimmungen sind jedoch dennoch unmittelbar anwendbar, wenn sie hinreichend genau bestimmt sind. Das ist dann der Fall, wenn sie einen im Hinblick auf Tatbestand und Rechtsfolge vollständigen und im Wege der Auslegung ermittelbaren, klaren Rechtssatz enthalten, der im Einzelfall durch ein Gericht auf einen Sachverhalt angewandt werden kann.²⁶ Dies ist hier bei den einschlägigen Richtlinienbestimmungen der Fall. Etwas anderes ergibt sich insbesondere nicht daraus, dass die Richtlinie mit dem Begriff der „Sicherheit der betreffenden Räumlichkeiten oder der Antragsteller“ (Art. 18 Abs. 2 lit. c Aufnahmerichtlinie) einen auslegungsbedürftigen Rechtsbegriff enthält. Solche

²⁶ EuGH, Rs. 131/79, Slg. 1980, 1585, Santillo, Rn. 13; Rs. 50/88 Slg. 1989, 1925, Kühne, RnNr. 23

Auslegungsbedürftigkeit schließt die Anwendbarkeit im Einzelfall nicht aus, vielmehr ist die Norminterpretation eine ureigene Aufgabe der Gerichte.²⁷

Die sich aus den Richtlinienbestimmungen ergebenden Rechte sind auch inhaltlich unbedingt. Das Ziel der eingangs angeführten Richtlinienbestimmungen ist verbindlich festgeschrieben, der Eintritt der Rechtsfolge soll nicht von einer Entscheidung eines Gemeinschaftsorgans oder eines Mitgliedstaates abhängen.²⁸

Aus dem Unionsrecht ergibt sich mithin zwingend, dass die Bewohner der ANKER-Einrichtungen die effektive Möglichkeit haben müssen, Rechtsschutz zu erlangen und im Vorgriff Rechtsrat zu erholen. Dieses Recht kann jeder als eigenes Recht geltend machen.

Das Recht auf Rechtsberatung muss von den Betroffenen auch effektiv wahrgenommen werden können. Dies ist nur durch eine aufsuchende Rechtshilfe seitens Ehrenamtlicher oder durch Rechtsanwälte²⁹ möglich.

Die Geflüchteten, die in den ANKER-Zentren untergebracht sind, befinden sich in einer existenziellen Ausnahmesituation. Sie befinden sich in einem fremden Land, dessen Sprache sie nicht sprechen, dessen Rechtssystem ihnen fremd ist und dessen Verfahrensabläufe sie nicht kennen. Es besteht große Heterogenität im Hinblick auf die individuellen Fähigkeiten der Geflüchteten, sich an die neue Situation anzupassen. Einige mögen in der Lage sein oder über ein entsprechendes Netzwerk verfügen, um an die erforderlichen Informationen zu gelangen und sich eigenständig entsprechende Hilfe zu organisieren und gegebenenfalls einen Rechtsanwalt oder ein anderweitiges Rechtsberatungsangebot aufzusuchen. Andere sind dazu jedoch nicht in der Lage, aufgrund fehlender Vorbildung, insbesondere Analphabetismus, fehlenden Netzwerken und Sprachbarrieren, Mittellosigkeit, kulturellen Unterschieden und psychologischer Belastung bis hin zu behandlungsbedürftigen Traumata. Verschärft wird die Situation dadurch, dass die Zeit knapp ist. Verfahrensbeschleunigung darf nicht zu einer Verkürzung von Verfahrensrechten führen. Aus diesem Grund ist, gerade bei kurzen Verfahrensdauern, erhöhte

²⁷ vgl. Herrmann, Richtlinienumsetzung durch die Rechtsprechung, Berlin 2003, S. 49, m. w. N.

²⁸ vgl. EuGH, Rs. 41/74, Slg. 1974, 1337, Van Duyn, Rn. 13

²⁹ Deren Bezahlung dann auch sichergestellt sein muss.

Sorgfalt darauf zu verwenden, dass die Verfahrensrechte gewahrt werden und die Geflüchteten diese effektiv wahrnehmen können.

Aus diesem Grund ist eine aufsuchende, unabhängige Rechtsberatung vom Unionsrecht vorgesehen und notwendig. Art. 18 Abs. 2 lit. c der Aufnahmerichtlinie stellt klar, dass dieses Recht nur aus Gründen der Sicherheit für die Räumlichkeiten oder die Antragssteller eingeschränkt werden darf. Zudem unterliegen derartige Beschränkungen wegen der betroffenen Gewährleistungen der EMRK und GRC dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Daneben ist selbstverständlich auch eine rechtsanwaltliche Beratung und Vertretung zu ermöglichen.

Auch das nationale Recht gebietet es, eine effektive Beratung in den ANKER-Zentren sicherzustellen. Art. 19 Abs. 4 GG und der Gleichheitssatz von Art. 3 GG ist verletzt, wenn Menschen in einem beschleunigten Verfahren ihr Anliegen nicht wirksam vorbringen können und mit einer höheren Wahrscheinlichkeit als Menschen mit vergleichbarem Schicksal, die nicht im ANKER-Zentrum leben müssen, schutzlos bleiben.

2.2.3.

Die Lage einiger ANKER-Zentren außerhalb der großen Ballungsräume führt dazu, dass vor Ort nicht genügend fachkundige Anwälte zur Verfügung stehen und andere erhebliche Reisewege auf sich nehmen müssen.

Bei einer Anhörung ohne großen zeitlichen Vorlauf führt dies zu erheblichen Terminproblemen, zumal die Verschiebung einer bereits terminierten Anhörung die Ausnahme ist und die Verhinderung des Anwaltes überwiegend nicht als ausreichender Grund angesehen wird.

Eine erforderliche Beratung vor dem BAMF-„Interview“ ist daher oftmals nicht möglich. Gerade diese Beratung ist aber, wie oben dargestellt, infolge der Informationsdefizite, von größter Bedeutung.

Besuche in den ANKER-Zentren sind zudem zeitaufwendig.

Darüber hinaus wird auch Anwälten der Zutritt oft erst nach längeren Debatten ermöglicht, jedenfalls dann, wenn man sich nicht vorher angemeldet hat.

2.2.4.

Ja, siehe die obigen Ausführungen zum Infobus

2.2.5.

Ja, siehe die obigen Ausführungen

2.2.6.

Ja, aufgrund der Lage der ANKER-Zentren und der beschränkten anwaltlichen Kapazität, und der faktischen Unmöglichkeit fast aller Asylbewerber, einen Rechtsanwalt zu finanzieren und des (beschränkten) Zugangsverbots für altruistische Rechtsberater. Zwar sieht die Richtlinie vor, dass die Konsultation eines Rechtsanwaltes „auf eigene Kosten“ erfolgt, doch muss, wenn infolge von Mittellosigkeit und der Unmöglichkeit die Mittel wegen des Arbeitsverbotes zu erwerben, dem Antragsteller dann die Gelegenheit gegeben werden, die in Art. 22 Abs. 1 der Verfahrensrichtlinie vorgesehene Alternative einer Konsultation eines sonstigen Rechtsberaters in Anspruch zu nehmen. Dies ist infolge des (beschränkten) Zugangsverbotes für ehrenamtliche Rechtsberater nicht möglich. Art. 22 Abs. 1 RL 2013/32/EU ist ebenso verletzt wie Art. 19 Abs. 4 GG.

2.3.1.

Die Probleme, die sich aus der Unterbringung größerer Mengen von Menschen in abgegrenzten, beengten und größtenteils hässlichen bis unerträglichen Lagern³⁰, ergeben, die die zwangsweise Normierung des Verhaltens der Untergebrachten verlangen, kann man den fast wöchentlichen Zeitungsberichten über Auseinandersetzungen zwischen Bewohnern oder mit dem Bewachungspersonal entnehmen. Wer längere Zeit so leben muss, wird früher oder später aggressiv, vor allem, wenn ihm eine sinnvolle Beschäftigung (Arbeit) verwehrt ist und eine positive Perspektive nicht aufgezeigt werden kann. Hält diese Situation länger an, können labile Menschen dauerhaften Schaden nehmen.

2.3.2.

³⁰ beispielsweise Ansammlung von Containern auf einer Asphaltfläche

Die Unterbringung in großen Zentren, oft auf freier Fläche außerhalb von Kommunen, führt zur Ausgrenzung der ANKER-Insassen von der übrigen Bevölkerung. Es gibt kaum noch alltägliche Kontakte. Auch die ehrenamtliche Betreuung ist erheblich erschwert und auch zurückgegangen.

Die Verhinderung einer Erwerbstätigkeit verbunden mit Meldungen über Auseinandersetzungen in den Einrichtungen bietet Demagogen die Möglichkeit einer Diskriminierung aller dort Untergebrachten, für die auch Teile der Bevölkerung empfänglich sind, weil kein alltäglicher Kontakt mehr möglich ist.

2.4.1.

Keine

2.6.

ANKER-Zentren sind im bayerischen PAG Orten gleichgestellt, die der Ausübung der Prostitution dienen oder an denen Straftaten vorbereitet oder verübt werden.³¹ Auch wenn der Gesetzgeber damit nicht die dort untergebrachten als potentielle Straftäter diskriminieren will, zeigen die Regelungen gleichwohl auf, dass diese Einrichtungen gefahrenträchtige Orte sind. Ein Beleg sind die häufigen Auseinandersetzungen. Das Konfliktpotenzial ist aufgrund der dortigen Lebensbedingungen hoch. Dessen ungeachtet widerspricht die räumlich beengte Unterbringung in Massen-Einrichtungen schon deshalb dem Kindeswohl und den Elternrechten, weil eine individuelle Lebensgestaltung praktisch ausgeschlossen ist.³² Die Entwicklung einer eigenen individuellen Lebensführung, die Teil der Persönlichkeitsentwicklung ist, ist jedenfalls dann, wenn Kinder über einen längeren Zeitraum in starre Abläufe eingepasst werden, nicht sichergestellt. Dies ist der Fall, wenn Familien die gesetzliche Höchstdauer von 24 Monaten im ANKER bleiben müssen.

³¹ vergleiche Art. 13 Abs. 1 Nr. 2 BayPAG

³² Dies beginnt bei der „Zwangsernährung“, den festen Essenszeiten (wobei die Anwesenheit auch Kontrollzwecken dient), der hohen Präsenz von Bewachungspersonal das teilweise, da schwarz gekleidet, oftmals tätowiert und mit einschüchternden Gehabe und Accessoires (Beispiel große Totenkopf-Gürtelschnalle) einschüchternd wirkt und der praktisch andauernden Kontrolle und endet bei den Zwängen, die ein Zusammenleben in Mehrbettzimmern mit sich bringt. Das alles mag für Wochen erträglich sein, über 24 Monate hin schädigt es jedenfalls Kinder und Traumatisierte.

Zwar erweckt eine flüchtige Lektüre des Koalitionsvertrages³³ den Eindruck, die Höchstdauer betrage bei Familien mit minderjährigen Kindern nur sechs Monate, doch wird diese „Regel“ dann durchbrochen, wenn ein Land, wie Bayern, von der Möglichkeit einer abweichenden Regelung gemäß § 47 Abs. 1b AsylG Gebrauch gemacht hat. Denn § 47 Abs. 1b AsylG kennt anders als Absatz 1 und Absatz 1a AsylG keine Begrenzung auf eine 6-monatige Höchstdauer für Familien mit minderjährigen Kindern. Für sie gilt eine 24-monatige Höchstfrist.

2.6.9.

Art. 35 des bayerischen Erziehungs- und Unterrichtsgesetzes³⁴ (BayEUG) bestimmt, dass der Schulpflicht unterliegt, wer in Bayern seinen gewöhnlichen Aufenthalt hat. Dies gilt auch für Personen mit Aufenthaltsgestattung, Bürgerkriegsflüchtlinge, Geduldete oder vollziehbar Ausreisepflichtige. Und auch Menschen in ANKER-Zentren. Die Schulpflicht beginnt bei diesen Kindern 3 Monate nach dem Zuzug aus dem Ausland. Die Schulpflicht der Grund- und Mittelschule wird gemäß Art. 42 Abs. 1 BayEUG erfüllt durch den Besuch der Sprengelschule. Die Wahlfreiheit der Eltern ist begrenzt, unter anderem *„im Interesse der ausgewogenen Zusammensetzung der Klassen.“*

Eine Einschränkung hat jedoch das sogenannte bayerische Integrationsgesetz³⁵, gebracht: nach Art. 36 Abs. 3 S.6 BayEUG werden *„Schulpflichtige, die nach dem Asylgesetz verpflichtet sind, in einer besonderen Aufnahmeeinrichtung im Sinn des § 30a AsylG zu wohnen, zur Erfüllung der Schulpflicht besonderen dort eingerichteten Klassen und Unterrichtsgruppen zugewiesen.“* So schlecht das auch ist, so klar ist aber auch, dass es sich hierbei um eine Ausnahme-Regelung handelt. Nicht alle Schüler müssen in die „Lagerschule“, sondern nur die, die mit ihren Eltern dem besonderen, beschleunigten Verfahren nach §§ 5 Abs. 5, 30a AsylG unterliegen.

Entgegen dem eindeutigen Gesetzeswortlaut wurden jedoch alle Kinder die im damaligen Transit Zentrum (Bay. TMI) wohnten auf die „Lagerschule“ geschickt. In

³³ sh. FN 3

³⁴ Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen(BayEUG) vom 31.5.2000, GVBl. S. 414, 632

³⁵ Bayerisches Integrationsgesetz vom 13.12.2016, GVBl. S. 335

zwei Verfahren schob dem das Bayerische Verwaltungsgericht München einen Riegel vor. Mit Entscheidungen vom 8.1.2018³⁶ verpflichtete es den Freistaat Bayern, den 6 Antragstellern bis zum Ende des Schuljahres 2017/2018 die Teilnahme am regulären Schulunterricht in der zuständigen Sprengelschule zu ermöglichen. Zur Begründung führte das VG aus, Art. 36 Abs. 3 S. 6 BayEUG erfasse nur die Schulpflichtigen, die nach dem Asylgesetz verpflichtet sind, „in einer **besonderen Aufnahmeeinrichtung im Sinn des § 30a AsylG** zu wohnen“³⁷, nicht aber die, die aufgrund ihrer asylrechtlichen Stellung in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen müssten. Die Regierung von Oberbayern leistete dem nach Einleitung der Zwangsvollstreckung Folge; die begünstigten Kinder sind bis heute noch auf der Sprengelschule.

Eine generelle Änderung der Praxis trat jedoch nicht ein. Einer Antwort des bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus vom 3.9.2018³⁸ ist zu entnehmen, dass damals in Manching 181 schulpflichtige Kinder lebten, nur 8 von ihnen die Regelschule besuchten, und 4 weitere in einer Fördereinrichtung betreut wurden. Bei gerade mal 3 Kindern wurde das Asylverfahren nach § 30a Asylgesetz bearbeitet. 169 Kindern wurde also der Regel-Schulbesuch weiterhin verwehrt.

Die aktuellen Zahlen sind der Antwort auf die schriftliche Anfrage vom 19.8.2019³⁹ zu entnehmen. Danach lebten am 15.2.2019 in den bayerischen ANKER-Einrichtungen 1.100 Schulpflichtige Kinder. Die meisten von ihnen werden in den ANKER-Einrichtungen beschult. Die Staatsregierung führt aus: „Grundsätzlich findet die Beschulung für Schülerinnen und Schüler, die in ANKER-Einrichtungen untergebracht sind, in den dort oder an Schulen eingerichteten Deutsch-Klassen statt.“⁴⁰

Die Staatsregierung bedient sich dabei des Tricks, dass sie die „Lagerschulen“ zu Außenklassen der jeweiligen Grund-, Mittel- und Berufsschule umdefiniert hat. Diese Art der Beschulung habe für die Schüler Vorteile wie kurze Schulwege und sei aus schulorganisatorische Sicht vorzuziehen, weil eine sehr hohe Fluktuation

³⁶ Beschlüsse vom 08.01.2018, M 3 E 17.5029 und M 3 E 17.4801 und M 3 E 17.4737

³⁷ Fettdruck im Original

³⁸ SF-BS 9400.10-1/118 aufgrund Beschluss des bayerischen Landtags vom 18.4.2018, Drs. 17/21783 auf eine Anfrage der SPD

³⁹ Bay LT Drs 18/1567, Fr. 5.2. bis 7.2

⁴⁰ FN. 37, Fr. 6.2/6.3

bestehe. Würde man die Klassen direkt an den Schulen einrichten, würde das die gesamte Schulfamilie überfordern. Zudem wären Schülertransporte für eine fast täglich wechselnde Anzahl von Personen zu organisieren.⁴¹ Es wird ignoriert, dass das Gesetz ausdrücklich die Regelschule wünscht, weil nur so eine ausgewogene Zusammensetzung erzielt werden kann und die Ausnahmegesetzvorschrift von Art. 36 Abs. 3 S. 6 Bay EUG nicht einschlägig ist.

Hubert Heinhold
Rechtsanwalt

⁴¹ Schreiben des Bayerischen Staatsministers für Unterricht und Kultus vom 9.8.2018, SF-BS7400.10/28/2 M-Nr.: 743